

*На правах рукописи*

**Вагапов Рамиль Фуатович**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРОКУРАТУРЫ  
В 1990-е – НАЧАЛЕ 2000-х гг.  
(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**Автореферат  
диссертации на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук**

Казань – 2015

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тольяттинский государственный университет» на кафедре истории государства и права.

- Научный руководитель:** **Медведев Валентин Григорьевич**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой истории государства и  
права ФГБОУ ВПО «Тольяттинский  
государственный университет»
- Официальные оппоненты:** **Лисюткин Александр Борисович**  
доктор юридических наук, профессор кафедры  
теории государства и права ФГБОУ ВПО  
«Саратовская государственная юридическая  
академия»
- Маслаков Андрей Валерьевич**  
кандидат юридических наук, прокурор города  
Сызрань, младший советник юстиции
- Ведущая организация:** Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
образования «Юго-Западный государственный  
университет»

Защита состоится 23 декабря 2015 года в 13.00 на заседании диссертационного совета Д 212.081.26, созданного на базе ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» и на сайте ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» [www.kpfu.ru](http://www.kpfu.ru)

Сведения о защите, автореферат и диссертация размещены на официальных сайтах ВАК Министерства образования и науки РФ [www.vak.ed.gov.ru](http://www.vak.ed.gov.ru) и ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» [www.kpfu.ru](http://www.kpfu.ru).

**Автореферат разослан «\_\_» ноября 2015 года.**

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук,  
доцент



Г.Р. Хабибуллина

## **Общая характеристика работы**

**Актуальность темы исследования.** Преобразования произошедшие в государственно-правовой системе Российского государства в конце XX – начале XXI века затронули все сферы общественных отношений и предопределили курс на становление правового государства в нашей стране. Это, в свою очередь, не могло не коснуться проблемы законности и роли государственных органов в ее обеспечении. В первые годы после распада СССР было принято большое количество нормативных правовых актов, призванных регламентировать отношения нового типа, однако по различным причинам это мало способствовало установлению законности и правопорядка, отвечающим требованиям правового государства. Такое положение не могло не отразиться в негативном плане на деятельности государственных органов, в том числе и прокуратуры. Уменьшение надзорных функций прокуратуры привело к росту преступности, нестабильному состоянию всей государственной системы и, как следствие, плачевному состоянию законности в стране в 1990-е гг.

В связи с этим актуальность исследования обуславливается настоятельной необходимостью всестороннего и глубокого раскрытия состояния законности в этот сложный, переходный период Российского государства и выработки научных выводов по совершенствованию государственного механизма ее обеспечения, а также определению места и роли прокуратуры в системе органов власти, призванных к укреплению законности.

Несмотря на определенную стабилизацию общественных отношений, произошедшую с начала 2000-х гг., и заметное укрепление законности, ее состояние в стране по-прежнему оставляет желать лучшего. В науке из-за недостатка глубоких историко-теоретических работ данный вопрос до настоящего времени остается дискуссионным и недостаточно изученным. Это требует проведения дополнительных научных исследований, на что и направлена данная работа.

Актуальность исследования заключается также в необходимости разработки научно-обоснованного взгляда на направления развития прокуратуры, в свете активизации ее деятельности по укреплению законности. Для выработки научных рекомендаций в данной сфере нельзя обойтись без исследования исторического опыта ее реформирования в 1990-е – начале 2000-х годов.

Актуальность работы заключается и в преодолении значительной политизированности и идеологической заданности проблемы законности и роли прокуратуры в ее обеспечении. В начале 1990-х гг. на волне масштабных революционных преобразований переходного периода многие исследователи, политические и государственные деятели под влиянием западных идей развития государственности и без учета реального состояния законности в стране были склонны проводить реформирование прокуратуры и изменять ее функции, компетенцию и полномочия на примере лишь западного опыта, не учитывая положительный опыт обеспечения законности в стране советской прокуратурой, что, как представляется, является не вполне оправданным. Учет принципа преемственности требует дистанцированности от политических парадигм и сосредоточения исследователя на всестороннем изучении исторических закономерностей на основе сравнительно-правового анализа состояния законности и деятельности органов прокуратуры по ее обеспечению в советский и постсоветский периоды. Как представляется, это позволит наиболее рельефно осветить проблему законности и связанные с ней вопросы становления прокуратуры после распада СССР, научно обосновать основные направления ее развития.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Отдельные аспекты проблем законности и деятельности органов прокуратуры были рассмотрены в трудах не только юристов, специализирующихся в различных отраслях права, но и социологов, историков, философов, политических и государственных деятелей, а также зарубежных исследователей. При этом следует отметить, что большинство исследований не в полном объеме рассматривают проблему обеспечения законности органами прокуратуры. В

трудах исследователей затронуты лишь отдельные вопросы, посвященные проблемам законности, а также организации и деятельности прокуратуры в 1990-е – начале 2000-х годов. Таким образом, в настоящее время отсутствуют комплексные исследования поставленной в настоящей работе проблемы.

По проблемам деятельности органов прокуратуры, связанной с обеспечением законности в различных сферах правоотношений, следует выделить монографию С. Г. Буянского «Прокуратура в условиях административно-правовой реформы». Вопросы законности и государства и права в целом переходного периода освещены в диссертационных исследованиях О. В. Прокофьева «Проблемы переходного государства: Теоретический анализ», В. А. Рыбакова «Преемственность в отечественном праве в переходный период: Общетеоретические вопросы».

Значительный вклад в научную разработку понимания законности внесли исследователи Н. В. Витрук, В. А. Лебедев, Д. А. Пономарев.

Следует сказать, что учеными и практическими работниками на сегодняшний момент проведены исследования, затрагивающие отдельные аспекты рассматриваемой в настоящей работе проблемы. Однако в них недостаточное внимание уделено особенностям обеспечения законности органами прокуратуры в сложный переходный период российского государства. Между тем, исследование данной проблемы во многом позволило бы определить место и роль прокуратуры в государственном механизме обеспечения законности, выработать определенное видение направления ее развития, что, в конечном счете, позволило бы укрепить законность в стране.

**Цель диссертационного исследования** – формирование целостного историко-правового представления о состоянии и проблемах обеспечения законности в Российской Федерации в условиях реформирования прокуратуры (1990-е – начало 2000-х годов).

**Задачи исследования:**

- обосновать преемственность научных взглядов в понимании законности в советский и постсоветский периоды;

- выявить общие и особенные черты в деятельности прокуратуры советского и постсоветского периодов по обеспечению законности;
- показать закономерную взаимосвязь между состоянием законности в переходный период и деятельностью прокуратуры по ее обеспечению;
- провести периодизацию реформирования прокуратуры Российской Федерации;
- выявить влияние международно-правовых актов на реформирование прокуратуры РФ в 1990-е – начале 2000-х гг. и практики деятельности прокуратур некоторых зарубежных стран (Италия, Франция, Германия и т.д.) по обеспечению законности;
- раскрыть основные функции прокуратуры в разные этапы ее реформирования;
- выявить влияние организационно-правового статуса и материального положения прокуратуры на уровень обеспечения законности;
- разработать модель совершенствования механизма обеспечения законности в рамках системы органов прокуратуры с учетом историко-правового опыта.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, связанные с обеспечением законности в условиях реформирования прокуратуры в 1990-е – начале 2000-х гг.

**Предметом исследования** являются различные научные взгляды на проблему законности и роли прокуратуры в ее обеспечении в период реформ российской государственности в целом и прокуратуры в частности, а также правовые основы этих реформ, международно-правовые акты и практика их применения.

**Методологическую основу исследования** составили как общенаучные методы, такие как диалектический, структурно-функциональный анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, исторический подход, восхождение от абстрактного к конкретному, так и частные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, которые имеют характер специальных и позволяют

непосредственно проанализировать отдельные стороны деятельности прокуратуры в сфере обеспечения законности.

Данные методы исследования позволили глубже исследовать состояние законности постсоветского периода и реорганизацию органов прокуратуры, выступающих ее гарантом, во всестороннем развитии и взаимосвязи, что дало возможность рассмотреть вопросы преемственности в становлении и развитии законности и функционировании прокуратуры по ее обеспечению, а также выявить определенные закономерности.

**Научная новизна работы** заключается в разработке и обосновании целостного историко-правового представления о состоянии и проблемах обеспечения законности в переходный период Российской Федерации и реформирования прокуратуры (1990-е – начале 2000-х годов).

В работе выявлена взаимосвязь между развитием законности и усилением роли прокуратуры в государственном механизме её обеспечения в наиболее сложный, переходный период Российского государства и проведена параллель с аналогичным периодом становления Советского государства, что позволило раскрыть определенные закономерности в данном процессе.

Новым является то, что в исследовании выявлено влияние переходных процессов в государстве и праве на состояние законности, показаны изменения ее сущности и содержания, и раскрыты особенности в деятельности прокуратуры по ее обеспечению.

К новизне работы можно отнести и то, что на основе показа специфики формирования государственно-правовой системы в переходный период в целом и прокуратуры в частности автором обосновывается положение о том, что непродуманное применение западного опыта в сфере обеспечения законности в России привело в 1990-х гг. к уменьшению полномочий органов прокуратуры, что негативным образом сказалось на состоянии законности.

В работе впервые проводится исследование правового статуса прокуратуры в контексте обеспечения законности в стране в новых условиях переходного периода. На основе исторического опыта делается вывод о том, что в ходе

дальнейшего развития российского общества и государства прокуратуре должны принадлежать важнейшая роль в обеспечении законности и особое место в государственном механизме, как это было закреплено в советском законодательстве.

Таким образом, автором дополнена новыми знаниями особенности формирования государственного механизма обеспечения законности в свете реформирования прокуратуры в 1990-е – начале 2000-х гг.

### **Предложения, выносимы на защиту:**

1. В исследовании выявлены общие и особенные черты понятия законности в советский период и в период 1990-х – начале 2000-х гг. Общим моментом в понимании законности можно считать то, что в различные периоды развития государства в ней усматривали правомерные действия всех без исключения субъектов правоотношений, при этом состояние законности определялось уровнем практического применения законодательных предписаний. Главной же отличительной чертой законности советского периода является то, что ее понимание основывалось на классовом принципе, который распространялся на все сферы государственных и общественных отношений в интересах социалистического государства. Понимание законности постсоветского периода основано на принципиально новом, бесклассовом, цивилизационном и гуманитарном подходе к определению данной правовой категории.

2. Исходя из исторического предназначения прокуратуры, ее значения в государственном механизме обеспечения законности, а также особенности, вызванной реализацией в переходный период российского государства механизма разделения властей и развитием самого государства, можно говорить о значимой роли и особом месте прокуратуры в государственной системе, которые определяются самостоятельностью данного органа. Однако на сегодняшний момент правовой статус органов прокуратуры не позволяет закрепить данное положение. Это, в свою очередь, порождает дискуссии относительно места и роли прокуратуры в государственной системе, служит основанием для урезания



функций прокуратуры, которые на протяжении длительного исторического периода являлись средством обеспечения законности.

3. Кардинальные преобразования, произошедшие в государственно-правовой системе в начале 90-х гг. XX в., характеризовались принятием большого количества нормативных правовых актов, призванных заложить основу для формирования правового государства. Однако принятие большого количества нормативных правовых актов не способствовали укреплению состояния законности в стране. Более того, концептуальные положения судебно-правовой реформы были направлены на сужение компетенции и уменьшение полномочий прокуратуры в сфере общего надзора. Однако, исторические аспекты развития общества и государства, а также реалии жизни переходного периода потребовали укрепления роли прокуратуры в механизме обеспечения законности путем усиления ее правозащитной функции. Данная тенденция стала проявляться со второй половины 1990-х гг., что в целом знаменовалось укреплением законности и правопорядка в стране.

4. Сложная криминогенная обстановка, складывающаяся в условиях переходного периода, потребовала всемерного укрепления законности, которая является необходимым условием развития правового государства. Исторические предпосылки указывали на то, что для этого необходимо создать сильный централизованный орган, способный в условиях переходного периода и дальнейшего развития российской государственности стать надежным гарантом законности. Как и прежде, таким органом должна была стать прокуратура, но для этого необходимо было, пересмотрев правовой статус, которым она обладала в советский период, сохранить определенную преемственность в организации и деятельности. Данная тенденция проявлялась в конце 1990-х гг., что характеризовалось усилением роли прокуратуры в государственном механизме обеспечения законности, что было вызвано набиравшим силу процессом стабилизации государственной системы и сменой государственного руководства.

5. Начало 2000-х гг. можно определить противоречивой политикой по отношению к органам прокуратуры, которая, по мнению автора, обуславливается

субъективным взглядом на роль и место данного органа в государственной системе. Этот период характеризовался ограничением полномочий прокурора в досудебном расследовании, что было связано с созданием Следственного комитета при прокуратуре РФ и вызвало, в свою очередь, пробельность в праве и возникновение коллизий на законодательном уровне. В дальнейшем, по мнению автора, несмотря на устранение коллизий, что было связано с выделением Следственного комитета из системы прокуратуры и возвращением последней части надзорных полномочий за следствием, так и не удалось решить всех проблем, вызванных данной реформой. Урезание функций прокуратуры, в свою очередь, вызвало ослабление деятельности прокуратуры по обеспечению законности, что не лучшим образом отражается на состоянии законности.

6. Исследование законодательства и зарубежного опыта по обеспечению законности позволяет сделать вывод о том, что во многих странах мира наблюдается поступательное движение по расширению компетенции и полномочий прокуратуры в данной сфере.

7. Исследование организационных моментов органов прокуратуры в переходный период Российского государства свидетельствует о том, что огромное значение в ее деятельности по обеспечению законности имеют финансовая, материально-техническая и кадровая составляющие, которые в настоящее время оставляют желать лучшего. Предлагается значительно улучшить на законодательном уровне финансовое и материально-техническое обеспечение работников и органов прокуратуры. Особое внимание обратить на подготовку квалифицированных кадров, путем расширения сети курсов подготовки и переподготовки прокурорских работников.

8. Предложены рекомендации по внесению ряда поправок в Конституцию РФ, которые определили бы особый статус прокуратуры в государственной системе, устанавливающий её самостоятельность, выделили основную деятельность прокуратуры, закрепили полномочия, позволяющие Генеральному прокурору и прокурорам субъектов РФ выступать в качестве субъектов законодательной инициативы. Предлагается внести ряд поправок в

Федеральный закон «О прокуратуре РФ», направленных на дополнение основных принципов деятельности органов прокуратуры, на ее системное деление и организацию, расширение полномочий в сфере конституционного судопроизводства, в сфере общего надзора, на возвращение ряда полномочий по борьбе с коррупцией.

**Теоретическая и практическая значимость** исследования заключается в том, что сформулированные в работе положения и выводы дают возможность определить место и роль прокуратуры в государственном механизме обеспечения законности и могут быть учтены законодателем в целях повышения эффективности ее деятельности в сфере правозащиты и надзорных функций. Также отдельные положения и выводы исследования могут быть использованы в дальнейшей научной разработке проблем обеспечения законности.

Кроме того, положения диссертационного исследования вносят определенный вклад в развитие учебного процесса, так как материал, содержащийся в работе, может быть использован в процессе преподавания таких дисциплин, как: «История отечественного государства и права», «Теория государства и права», «Конституционное право России», «Прокурорский надзор».

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили труды таких ученых, как Н. Г. Александров, А. И. Алексеев, Н. Н. Арзамаскин, С. Г. Березовская, В. Г. Бессарабов, А. Д. Бойков, С. Г. Буянский, А. М. Васильева, Н. В. Витрук, Б. А. Золотухин, Л. А. Зубкевич, Ю. А. Каленов, Д. А. Керимов, М. В. Кожевников, А. Ф. Козлов, Н. В. Костенко, О. Е. Кутафин, А. М. Ларин, В. А. Лебедев, В. Г. Лебединский, А. Е. Лунев, Н. В. Мельников, И. Б. Михайловская, Т. Г. Морщакова, Г. А. Мурашин, Р. В. Назаров, В. И. Попов, А. М. Рекунков, А. Л. Ривлин, В. И. Рохлин, В. А. Рыбаков, В. П. Рябцев, В. Н. Сарабьянов, К. Ф. Скворцов, В. М. Степанов, М. С. Строгович, А. П. Стуканов, В. С. Тадевосян, Ю. Хаски, М. Д. Шаргородский, Б. С. Эбзеев и других авторов.

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертации были изложены в выступлениях на

научно-практических международных и общероссийских конференциях, являлись предметом обсуждения на заседании кафедры истории государства и права Тольяттинского государственного университета, где получили одобрение. Основные результаты работы отражены в научных публикациях и монографии диссертанта.

**Структура работы** обусловлена целью и задачами диссертационного исследования. В соответствии с ними диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованных источников.

### **Основное содержание работы**

Во **ВВЕДЕНИИ** обосновывается актуальность темы диссертации, указывается теоретическая основа исследования, устанавливаются объект, предмет, цель и задачи исследования, приводится методологическая основа, определяется научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, устанавливается теоретическая и практическая значимость, приводятся сведения об апробации исследования, структуре работы.

В первой главе **«ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗАКОННОСТИ И РОЛИ ПРОКУРАТУРЫ В ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИИ В СССР И ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ»** дается анализ историографических проблем становления законности и прокуратуры в условиях государства переходного периода, а также устанавливается взаимосвязь между развитием законности и прокуратуры.

В первом параграфе **«Научно-исторические концепции законности и развития органов прокуратуры во взглядах советских и современных ученых»** исследуются труды советских и современных ученых, посвященные проблеме установления законности в советский период государственного развития. В советской историографии подходы к пониманию законности были весьма разнообразными. Сначала революционную законность, а в последующем и социалистическую законность исследователи рассматривали как эффективный

метод осуществления государственной власти, как способ реализации воли руководящей власти, как фундамент для строительства социализма. В последующем развитие советского права повлияло на определение законности. В ней стали усматривать основной принцип правомерной деятельности государственных органов, учреждений и общественных организаций, а также законные действия граждан и в целом законодательные предписания, отражающие развитие общественной жизни и сущность социалистической демократии.

Вместе с тем, несмотря на многообразие подходов к пониманию законности, все исследователи сходились во мнении о том, что состояние законности не может определяться только развитием законодательства, необходим соответствующий уровень практического применения законодательных предписаний всеми субъектами правоотношений. Из этого делался вывод, что, с одной стороны, без проработанного со всех сторон законодательства не может быть подлинной законности, с другой – даже проработанные законодательные предписания не могут обеспечить должного состояния законности без их эффективной практической реализации. В этой связи для установления должной законности исследователи в своих трудах приходят к выводу о необходимости её охраны, в связи с чем одно из ведущих мест ими отводится прокуратуре, основная деятельность которой направлена на обеспечение законности.

Следует отметить, что в начальный период становления Советского государства В. И. Ленин именно в новой советской прокуратуре видел орган, способный явиться гарантом законности. Советские исследователи, основываясь на работе В. И. Ленина «О “двойном” подчинении и законности», сходились во мнениях о том, что в условиях роста бюрократического аппарата, единственным способом обеспечения должной законности являлось создание независимого, централизованного органа, способного осуществлять надзор за исполнением законов за всеми без исключения, таким органом должна была стать воссозданная на советской основе прокуратура.

Более того, развитие законности в Советском государстве потребовало необходимости усиления роли прокуратуры в государственной системе обеспечения законности. Об этом свидетельствует то, что со временем ряд ученых и практических деятелей прокурорскую деятельность начали рассматривать в качестве отдельной ветви власти – прокурорской.

В параграфе втором **«Система органов прокуратуры в государственном механизме обеспечения законности в РФ в переходный период 1990 – 2000 гг.»** отмечается, что в данный период наметилось два подхода к понятию законности. Согласно первому подходу, законность рассматривалась как правовой принцип, устанавливающий необходимость исполнения и соблюдения нормативных правовых актов всеми без исключения субъектами общественных отношений. Характерная особенность данного принципа проявляется в том, что без строгого соблюдения законности реализация иных принципов, установленных правом, становится невозможной. Таким образом, действие принципов, установленных нормативно-правовыми актами (например: равенство граждан перед законом, неприкосновенность личности, взаимная ответственность государства и индивида и др.), вне рамок законности исключается<sup>1</sup>.

Второй подход к понятию законности заключается в том, что, несмотря на различие теоретических особенностей в её определении – как деятельности, как метода государственного руководства или же как устойчивого правового режима, – смысл сводится к строгому и неукоснительному исполнению и соблюдению нормативных правовых актов всеми без исключения субъектами общественных отношений<sup>2</sup>. Автор придерживается второго подхода к понятию законности, поскольку в нем, как представляется, наиболее полно раскрывается сущность законности.

В научных исследованиях 1990-х – начала 2000-х гг. отмечается, что переходный период Российского государства характеризовался нестабильностью государственной системы, противоречивостью издаваемых нормативных

---

<sup>1</sup> Ефремов, А. Ф. Принципы и требования законности. Самара, 1999. С. 17.

<sup>2</sup> Левченко, И. П. Механизм применения права. Смоленск, 1997. С. 68.

правовых актов, неудовлетворительным состоянием законности в стране. В сложившейся ситуации огромное значение приобретала прокуратура, деятельность которой должна была быть направлена на обеспечение законности, от состояния которой во многом зависели стабилизация и развитие государственно-правовой системы. В связи с этим многие авторы отмечали необходимость постоянной и надежной охраны законности. Так, А. Ф. Козлов в работе «Прокурорский надзор в Российской Федерации» указывал, что одним из действенных способов ее обеспечения является эффективный прокурорский надзор. С возрастанием роли законности возрастает и роль прокурорского надзора в ее всемерном укреплении. Они неразрывно связаны между собой и служат неперенными атрибутами правового государства, которое может сформироваться лишь при условии строгого соблюдения законности и при наличии действенного прокурорского надзора за ее обеспечением<sup>1</sup>. Неслучайно поэтому в современной историографии встает вопрос о значении прокуратуры в системе государства, и снова, как и в переходный период становления Советского государства, появляются работы, в которых содержатся противоречивые предложения либо об ущемлении, либо о расширении полномочий, предоставленных прокурору для укрепления законности в стране.

Вместе с тем исследователи отмечают, что развитие государственно-правовой системы в условиях переходного периода вызвало необходимость в пересмотре принципов деятельности органов прокуратуры, более четком установлении её места и роли в государственном механизме обеспечения законности.

На основе проведенного анализа диссертант приходит к мнению о том, что в отечественной историографии споры о предназначении прокуратуры, ее месте в государственном механизме и роли в обеспечении законности всегда велись и ведутся сейчас с завидным постоянством. Несмотря на это, до

---

<sup>1</sup> Козлов, А. Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Общая часть: учебное пособие. Екатеринбург, 1994. С. 2.

настоящего момента проблема остается открытой, что требует проведения дополнительных фундаментальных научных исследований.

Во второй главе **«РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ. МЕСТО И РОЛЬ В НЕМ ПРОКУРАТУРЫ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВА И ДЕЙСТВИЯ РЯДА МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ»** дается характеристика переходного государства в свете нового подхода к пониманию принципов, форм и гарантии законности, рассматривается проблема определения места и роли прокуратуры в системе государственного механизма обеспечения законности, исследуется зарубежный опыт в данной сфере.

В первом параграфе **«Создание основ правового регулирования обеспечения законности в условиях реформирования прокуратуры»** рассматривается эволюция государственно-правовой системы постсоветского периода в 1990-х – начале 2000-х гг. Автор приходит к выводу, что советская правовая система с принципами социалистической законности, основанной на классовом подходе, изжила себя. Формирующаяся правовая система постсоветского периода, основанная на бесклассовом, гуманитарном подходе, основной ценностью которой являлось обеспечение прав и свобод человека была направлена, как провозглашалось, на установление правового государства.

Однако, несмотря на принятие большого количества нормативных правовых актов, в условиях революционных преобразований, смены общественных ориентиров и переоценки моральных и нравственных ценностей состояние законности в стране являлось плачевным. В результате прецедент нарушения законности среди граждан и на всех уровнях власти оказался заразительным и повлек за собой значительное ослабление централизации государственной власти в РСФСР, уменьшение влияния федерального центра на автономные республики, в связи с чем возникла ситуация конфликтности отношений между республиканским центром и автономными республиками. Следствием этих конфликтов явилось противоречие норм законодательства автономных республик нормам законодательства РСФСР (РФ). Эти противоречия наиболее полно начали



проявляться в период процесса, получившего в публицистике название «парада суверенитетов», явившегося, с одной стороны, отголоском аналогичных процессов, происходивших ранее в рамках СССР, с другой – провозглашенной президентом страны полной свободы выбора границ и объема суверенитетов субъектами РФ, когда почти все республики, входившие в состав РСФСР, приняли декларации о собственном государственном суверенитете.

Центробежные тенденции удалось предотвратить лишь заключением 31 марта 1992 г. Федеративного договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации», в определенной степени стабилизировавшим государственное устройство.

Кроме того, сущность и содержание переходного периода Российского государства на начальном этапе его развития характеризовались острой политической борьбой, которая шла между исполнительной и законодательной властью. Вместе с этим автор отмечает крайнюю нестабильность всей политической системы общества.

В начале 2000-го г. в качестве приоритетных направлений президентской деятельности становится принятие мер, способствующих укреплению центральной власти, а также направленных на стабилизацию социально-экономических отношений в государстве. Реализация выбранного направления президентской деятельности происходила и происходит посредством принятия соответствующих указов президента.

Можно говорить о том, что начавшиеся в 2000-х гг. реформы способствовали укреплению президентской власти, в результате их проведения глава государства мог в полной мере реализовывать выбранный им политический курс. В свою очередь, укрепление президентской власти позволило покончить с противостоянием между исполнительной и законодательной ветвями власти и, как следствие, придать устойчивость политической жизни страны. Кроме того, рассматриваемый период характеризуется началом преобразований,

происходящих не только в политической, но и во всех иных сферах общественных отношений, которые происходили и происходят посредством принятия соответствующих нормативно-правовых актов, основная цель которых заключается в стабилизации социально-экономических отношений.

Таким образом, законодательство российского, крайне нестабильного переходного периода четко отражало конвергентное состояние общества, политической системы, существовавшее тогда противоборство СССР и РСФСР, РСФСР и автономных республик в ее составе, высших органов законодательной и исполнительной власти, консервативных и реформаторских политических сил. Это, в свою очередь, наложило определенный отпечаток на формирование всей государственно-правовой системы, что, безусловно, отразилось как на законности, так и на государственных органах, призванных обеспечить её установление, и прежде всего на прокуратуре.

В параграфе втором **«Роль зарубежного опыта обеспечения законности и формирования прокуратуры с учетом международно-правовых актов 1990 – 2000-х гг.»** автор, исследуя зарубежный опыт организации и деятельности прокуратуры по обеспечению законности, приходит к выводу, что наделение прокуратуры широкими полномочиями позволяет ей выступать гарантом законности и правопорядка и занимать ведущее положение в государственном механизме обеспечения законности. Кроме того, зарубежный опыт формирования прокуратуры свидетельствует о том, что во многих странах идет поступательное движение в направлении расширения полномочий прокуратуры.

Исследуя международно-правовые договоры и соглашения, диссертант выявил их определенное влияние на формирование прокуратуры Российской Федерации. Вместе с тем, несмотря на то что в международно-правовых документах содержались положения, требующие сужения полномочий российской прокуратуры в сфере общего надзора и закрепления за прокуратурой в качестве основной функции уголовного преследования, они в процессе реформирования прокуратуры, как представляется, совершенно обоснованно не были учтены законодателем.

В параграфе третьем **«Влияние положений Судебной реформы 1991 года и Конституции РФ 1993 года на формирование государственного механизма обеспечения законности и места в нем органов прокуратуры»** автор, исследуя правовой статус органов прокуратуры, установил, что в первой половине 1990-х гг., наметилась тенденция к урезанию общенадзорных функций прокуратуры. Этому, в первую очередь, способствовала Концепция судебно-правовой реформы 1991 г., хотя и не в полной мере воспринятая законодателем при принятии Закона «О прокуратуре РФ». Кроме того, недостаточная конкретизация конституционно-правового статуса прокуратуры во многом способствовала оживлению дискуссий, касавшихся урезания надзорных функций прокуратуры. Можно говорить о том, что прокуратура оказалась единственным государственным органом, в отношении которого в Конституции конкретно не была обозначена даже сфера деятельности. В этом проявилось несовершенство законодательства переходного периода, его противоречивость и конъюнктурность.

Между тем, сложная криминогенная обстановка, складывающаяся в условиях переходного периода, требовала всемерного укрепления законности, которая является необходимым условием развития правового государства. Исторические предпосылки указывали на то, что для этого необходимо создать сильный централизованный орган, способный в условиях переходного периода и дальнейшего развития российской государственности стать надежным гарантом законности. Как и прежде, таким органом должна была стать прокуратура, но для этого необходимо было, пересмотрев правовой статус, которым она обладала в советский период, сохранить определенную преемственность в ее организации и деятельности. Реализация идеи «сильной» прокуратуры происходила и происходит в настоящее время в борьбе с ее оппонентами как в научной среде, так и в среде законодателей и практических работников. Однако, как показывают отечественный исторический опыт и опыт развитых зарубежных стран, где наблюдается поступательное расширение компетенции и полномочий прокуратуры, альтернативы «сильной» прокуратуре в строящемся и основанном

на правовом законе государстве, как представляется, в современных условиях, нет.

Третья глава **«ИССЛЕДОВАНИЕ СТРУКТУРЫ, ПРАВОВОГО СТАТУСА, МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО, ФИНАНСОВОГО И КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОКУРАТУРЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД»** направлена на рассмотрение вопросов развития правового статуса, изменения структуры и полномочий органов прокуратуры, исследование ее организационных вопросов, влияющих на деятельность прокуратуры по обеспечению законности, а также возможности совершенствования законодательной базы организации и деятельности прокуратуры в целях укрепления законности в стране.

В параграфе первом **«Эволюция законодательства об организационно-правовой и функциональной деятельности прокуратуры в свете обеспечения законности»** рассматриваются нормативно-правовые акты, способствовавшие изменению структуры и полномочий органов прокуратуры.

Исследование произошедших изменений структуры и полномочий органов прокуратуры, а также анализ различных суждений ученых и практических деятелей позволили автору выявить тенденцию ограничения полномочий прокурора, ознаменовавшуюся передачей досудебного расследования под ведомственный контроль, что связывалось с созданием Следственного комитета при прокуратуре РФ. Данные новации повлекли за собой значимые изменения в полномочиях прокурора, руководителей следственных органов и следователей, которые негативно отразились как на деятельности прокуратуры, так и на состоянии законности. Фактически прокурор лишился возможности осуществлять уголовное преследование. Это позволяет говорить о снижении роли прокурора на досудебной стадии расследования преступлений, о невозможности своевременного реагирования на нарушения законности в период расследования преступлений. Данные преобразования следственных органов и органов прокуратуры не могли положительно сказаться на практической деятельности

этих органов и, как представляется, никак не корреспондировались с задачей построения в стране правового государства. Кроме того, внесенные в Федеральный закон «О прокуратуре РФ» изменения нарушали единство и централизацию органов прокуратуры, что, в свою очередь, являлось очевидным нарушением статьи 129 Конституции РФ.

По мнению автора, изменения, сделанные в связи с принятием Федерального закона от 05 июня 2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре РФ», направленные на реформирование органов прокуратуры и следственных органов, на данном этапе являлись непродуманными, противоречивыми и несогласованными, о чем свидетельствовало возникновение коллизий на законодательном уровне, нарушение Конституции РФ, что, в свою очередь, отрицательно сказывалось на уровне законности в стране.

Вместе с тем, наряду с этими новациями, в Федеральный закон «О прокуратуре РФ» были внесены изменения, расширяющие полномочия прокуратуры, что связывалось с принятием Федерального закона от 17 июля 2009 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Новые изменения способствовали выявлению и устранению правовых предпосылок коррупции, что стало важным шагом на пути к укреплению законности в государстве.

Важными и правильными, на взгляд автора, явились новеллы, внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2010 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия». Надо сказать, что принятые положения были логичным завершением реформирования следственных органов и органов прокуратуры, начатого в 2007 г. (в связи с принятием Федерального закона от 05 июня 2007 № 87-ФЗ). Практически в результате данных изменений произошло выделение из системы органов

прокуратуры следственного аппарата и образование на этой базе нового органа власти – Следственного комитета РФ. Одновременно, как представляется, в рамках создания системы сдержек и противовесов были расширены надзорные полномочия прокурора за счет права отменять незаконные и необоснованные постановления руководителя следственного органа, следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия, о прекращении уголовного дела (уголовного преследования). Данные положения законодательных «новелл» говорят об устранении коллизий на законодательном уровне и приведении законодательства в соответствие с Конституцией РФ, что, в свою очередь, способствует укреплению законности в стране и отвечает требованиям построения правового государства.

Дальнейшие изменения, внесенные в Федеральный закон о прокуратуре, связанные, на взгляд автора, с неудовлетворительным состоянием законности и правопорядка в стране, свидетельствуют об увеличении полномочий органов прокуратуры, которая, несмотря на урезание ее функций, по-прежнему остается главным гарантом надлежащего исполнения закона всеми субъектами права.

В параграфе втором **«Влияние материально-технического, финансового и кадрового обеспечения органов и учреждений прокуратуры на обеспечение законности»** диссертант исследует организационные моменты органов прокуратуры, влияющие на эффективность ее деятельности. В результате проведенного исследования автор выявил обстоятельства того, что в вопросах финансирования, материально-технического оснащения, кадрового обеспечения органов прокуратуры имеется ряд недостатков, которые не могут не отражаться на деятельности прокуратуры по обеспечению законности. На взгляд автора, в свете построения правового государства и роли прокуратуры в этом деле, данные составляющие должны быть четко отрегулированы, поскольку недостаток внимания с данным аспектам непосредственным образом отражается на прокурорской деятельности по обеспечению законности.

С целью урегулирования данных проблемных вопросов автор предлагает систематизировать действующие нормативно-правовые акты, обновлять их с

учетом развития правового государства. В свою очередь, правовое регулирование указанных проблем позволит обеспечить установление надлежащего порядка в организационной деятельности прокуратуры, а следовательно, соответствующее функционирование всей ее системы и, как следствие, наилучшим образом отразится на деятельности прокуратуры по укреплению законности.

В параграфе третьем **«Авторская модель историко-правовых предложений о совершенствовании государственного механизма обеспечения законности в рамках системы органов прокуратуры»** даются рекомендации по усовершенствованию законодательной базы, которые позволили бы установить место и роль прокуратуры в системе государственных органов, обеспечивающих законность, посредством внесения соответствующих изменений в законодательство.

В **ЗАКЛЮЧЕНИИ** подводятся итоги исследования и формулируются выводы о необходимости усиления правового статуса прокуратуры, в связи с чем на усмотрение законодателя диссертант предлагает внести ряд поправок в Конституцию РФ, предусматривающих необходимость определения положения органов прокуратуры в государственной системе и установление их особого положения, которое обусловило бы ее предназначение по обеспечению законности и поддержанию правопорядка в государстве.

Кроме того, автор предлагает внести поправки в Федеральный закон «О прокуратуре РФ», которые позволили бы вернуть органам прокуратуры полномочия по борьбе с коррупцией, полномочия Генерального прокурора в конституционном судопроизводстве, закрепили бы положение, позволяющее определить квалификационные требования к кандидатам, претендующим на занятие руководящих постов в Генеральной прокуратуре, определили бы предмет надзорной деятельности прокуратуры в сфере надзора за исполнением законов судебными приставами.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих опубликованных работах:

### **Монография**

1. Вагапов, Р. Ф. Прокуратура Российской Федерации в системе обеспечения законности в конце XX – XXI вв.: монография / Р. Ф. Вагапов. – Тольятти: Тольяттинский государственный университет, 2013. – 146 с. – 9,1 п.л. – ISBN 978-5-9903485-4-7.

### **Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ**

1. Вагапов, Р. Ф. Особенности формирования и деятельности прокуратуры в первые годы после распада СССР / Вагапов Р. Ф. // История государства и права. – 2012. – № 8. – С. 42-44. – 0,2 п.л.

2. Вагапов, Р. Ф. Значение законодательных новелл, внесенных в ФЗ «О прокуратуре РФ» с 1999 года по настоящее время / Вагапов Р. Ф. // Российский следователь. – 2013. - № 7. – С. 43-45. – 0, 2 п.л.

3. Вагапов, Р. Ф. Прокуратура как главный гарант законности в системе органов государственной власти / Вагапов Р. Ф. // Правовое государство: теория и практика. – 2014. - № 3 (37) 2014. – С. 106–108. – 0,2 п.л.

### **Иные публикации**

1. Вагапов, Р. Ф. Правовая система России в постсоветский период / Вагапов Р. Ф. // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2011. – № 1(4). – С. 18–23. – 0,4 п.л.

2. Вагапов, Р. Ф. Теоретическая разработка и практическая реализация законности в России. Советский и постсоветский периоды / Вагапов Р. Ф. // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2011. – № 1(4). – С. 24–28. – 0,3 п.л.



3. Вагапов, Р. Ф. Проблемы законодательства в России в переходный период / Вагапов Р. Ф. // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2011. – № 2(5). – С. 15–18. – 0,25 п.л.

4. Вагапов, Р. Ф. Особенности формирования и деятельности прокуратуры в первые годы после распада СССР / Вагапов Р. Ф. // История государства и права. – 2012. – № 8. – С. 42-44. – 0,2 п.л.

5. Вагапов, Р. Ф. Полемика о правовом положении прокуратуры в момент ее становления в постсоветский период. / Вагапов Р. Ф. // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2013. - № 3(14). – С. 14–17. – 0,25 п.л.